

## INNENSTADTPROGRAMM SCHLESWIG-HOLSTEIN

Programmevaluation und Abschlussbericht –  
Zentrale Erkenntnisse zu Wirkungsweisen und  
zur Verstetigung von Maßnahmen



## Auftraggeberin



Ministerium für Inneres, Kommunales,  
Wohnen und Sport des Landes Schleswig-  
Holstein  
Düsternbrooker Weg 92  
24105 Kiel

Kontakt:

Dr. Maik Krüger  
Madleen Bergmann

## Auftragnehmerin



BIG Städtebau GmbH  
– ein Unternehmen der BIG-BAU  
Drehbahn 7  
20354 Hamburg

Bearbeitung:

Tanja Nagelsmeier  
Andreas Kiefer

[www.big-bau.de](http://www.big-bau.de)



GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und  
Wohnforschung GmbH  
Drehbahn 7  
20354 Hamburg

Bearbeitung:

Fabian Maaß

[www.gewos.de](http://www.gewos.de)

## Inhalt

1.	Anlass und Aufgabenstellung .....	4
2.	Übersicht der Programmkommunen .....	5
3.	Monitoring und Programmevaluation .....	7
3.1.	Zweiphasige Evaluation .....	7
3.2.	Indikatoren-Set und Vorabevaluation .....	8
3.3.	Ablauf und Eckdaten zur Abschlussevaluation .....	10
4.	Ergebnisse der Befragungen .....	10
4.1.	Umsetzungsstand der Maßnahmen .....	10
4.2.	Umsetzungsprozess .....	11
4.3.	Herausforderungen bei der Programmumsetzung .....	12
4.4.	Wirkung der Maßnahmen .....	13
4.5.	Kurz- und langfristige Effekte der Maßnahmen .....	15
4.6.	Verstetigung und künftige Finanzierung von Maßnahmen .....	16
5.	Erfahrungsaustausch und landesweites Netzwerk .....	17
6.	Best Practice Pool .....	19
7.	Zentrale Erkenntnisse aus dem Innenstadtprogramm .....	19
8.	Resümee: Was braucht die Innenstadt? Säulen einer nachhaltigen Transformation .....	23

# 1. Anlass und Aufgabenstellung

Angesichts der mit der Corona-Pandemie ab 2020 deutlich verschärften Herausforderungen für die Innenstädte und Zentren, hat das Land Schleswig-Holstein im Juni 2021 ein landeseigenes Innenstadtprogramm aufgelegt. Damit reagierte das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport (MIKWS) seinerzeit im Kanon der „schnellen Hilfen“ auf den Bedeutungsverlust der Innenstädte und Zentren. Dieser ist jedoch nicht erst durch die Corona-Pandemie eingetreten. Die Pandemie hat ihn aber drastisch beschleunigt und für alle spürbar gemacht. Der lokale Einzelhandel ist seit Jahren rückläufig und hinterlässt vielerorts große Lücken in den traditionellen Einkaufsstrassen. Die Nutzungsvielfalt in den Zentren nimmt ab und damit auch die Aufenthaltsqualität und die Besucherfrequenz. Das Innenstadtprogramm wurde als schnell und niedrigschwellig zugängliches Sofortprogramm aufgelegt, um die Kommunen bei der Bewältigung dieser Krise finanziell zu unterstützen.

*„Dabei geht es nicht darum, die Folgen der Pandemie einfach nur abzufedern, sondern langfristig die Innenstädte zukunftsfähig weiterzuentwickeln. D. h. auch im Kontext voranschreitender Digitalisierung ein Gesamtgefüge aus Kultur, Bildung, Einkaufsmöglichkeiten, Gastronomie und Wohnen zu schaffen, welches Stadt- und Ortsteilzentren zu Erlebnisräumen werden lässt.“*

*forumstadtund-land.sh/innenstadt-und-ortszentren  
(abgerufen 08.01.2025)*

Der Druck auf die Kommunen und auch die Vielfalt der Aufgaben, zukunftsfähige innerstädtische Lebens-, Geschäfts-, Arbeits- und Kulturräume zu erhalten, war deutlich gestiegen. Ergänzend zum langfristigen Ansatz der Städtebauförderung zielte das Innenstadtprogramm auf eine kurz- bis mittelfristige Stärkung der Städte und größeren Gemeinden. Mit einem Förderbudget von rund 12,5 Millionen Euro bot die Landesregierung den Kommunen Unterstützung einerseits bei der Entwicklung eines Problemverständnisses, andererseits bei der Umsetzung erster Maßnahmen, die zur Erhöhung der Standortqualität beitragen. Insgesamt war es das Ziel, neue Ideen zu entwickeln und in ihrer Wirkungsweise auf unbürokratischem Wege auszutesten sowie Handlungsoptionen auszuloten, die zu mehr Funktionsvielfalt und damit auch zu mehr Handlungsfähigkeit beitragen.

*Förderrichtlinie zum Programm zur Förderung der Innenstadtentwicklung und der Stadt- und Ortsteilzentren (Innenstadtprogramm),  
31.05.2021*

Die Fördergegenstände des Innenstadtprogramms berücksichtigten, dass Defizite und negative Entwicklungen in den Innenstädten sowohl auf kurzfristige Auswirkungen der Pandemie als auch auf langfristige Veränderungsprozesse zurückzuführen sind. Diese können struktureller, ökonomischer, sozialer und klimatischer Natur sein. Um die Förderziele zu erreichen, wurden im Innenstadtprogramm daher zwei grundsätzliche Handlungsfelder als Fördergegenstand definiert:

- kurzfristig umsetzbare Maßnahmen (Ad-hoc-Projekte) und
- mittelfristig wirkende Konzepte und Strategien.

Die BIG Städtebau wurde vom MIKWS als Landeskoordinator für das Innenstadtprogramm eingesetzt. Zu den Aufgabenfeldern der BIG Städtebau zählten:

- ein Beratungsangebot für die Kommunen (Umsetzungsunterstützung)
- der Aufbau eines landesweiten Netzwerks zum Erfahrungsaustausch (digitaler INNENSTADTTALK)
- der Aufbau eines Best Practices Pools mit Lösungsansätzen und Beispielen und
- eine Evaluation des Programms in Zusammenarbeit mit GEWOS.

## 2. Übersicht der Programmkommunen

Von den antragsberechtigten Kommunen wurden insgesamt 47 Anträge eingereicht, wovon 41 Anträge bewilligt wurden (Landeshauptstadt Kiel mit 3 Anträgen und Stadt Heiligenhafen mit 2 Anträgen). Insgesamt 38 Kommunen – kleine und große, quer verteilt in Schleswig-Holstein – wurden bis zum Ende der Programmlaufzeit am 31.12.2024 zur Stärkung der Innenstädte und Zentren gefördert.

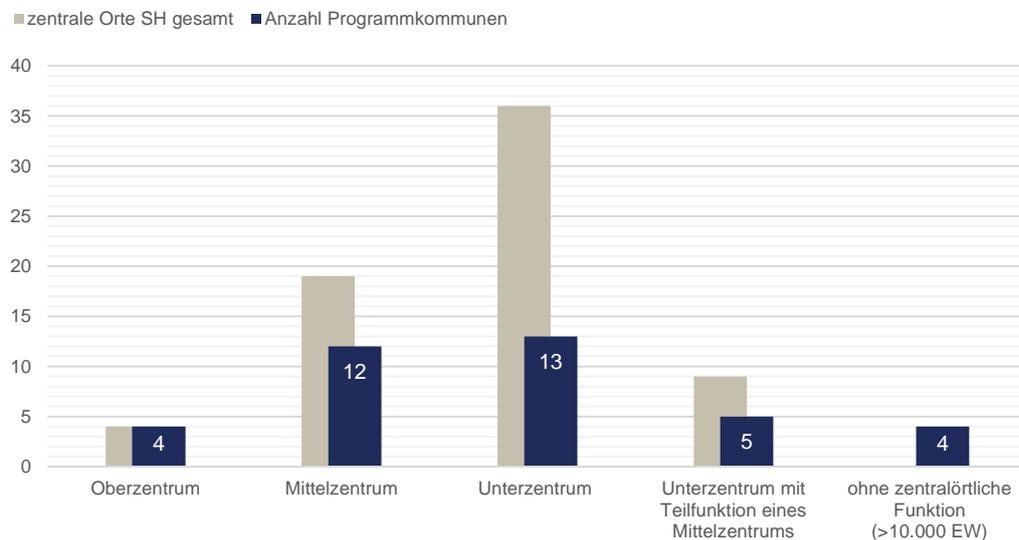
*antragsberechtigte Kommunen: mindestens zentralörtliche Funktion eines Unterzentrums oder mindestens 10.000 Einwohner*



*räumliche Verteilung der Programmkommunen*

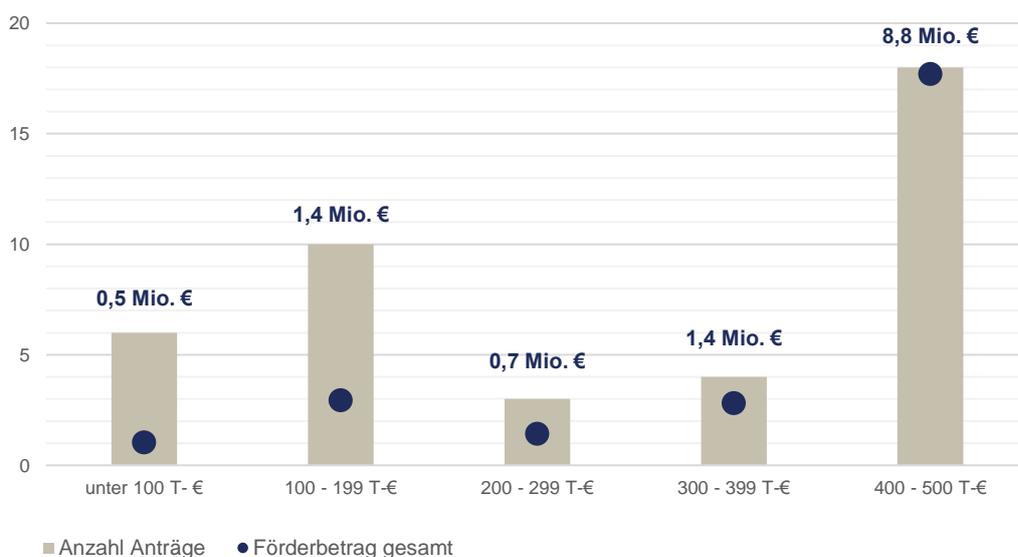
Die Verteilung der Programmkommunen zeigte einen Schwerpunkt auf Städte und Gemeinden mit höherer zentralörtlicher Kategorisierung. So waren alle 4 Oberzentren im Programm vertreten, mit 12 Mittelzentren waren knapp zwei Drittel aller Mittelzentren vertreten sowie 5 der insgesamt 9 Unterzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums. Weiterhin

wurden 13 Unterzentren und 4 Kommunen über 10.000 Einwohner (Stand 2021) ohne zentralörtliche Funktion (insgesamt 17 in Schleswig-Holstein) gefördert.



*zentralörtliche Funktion der Programmkommunen*

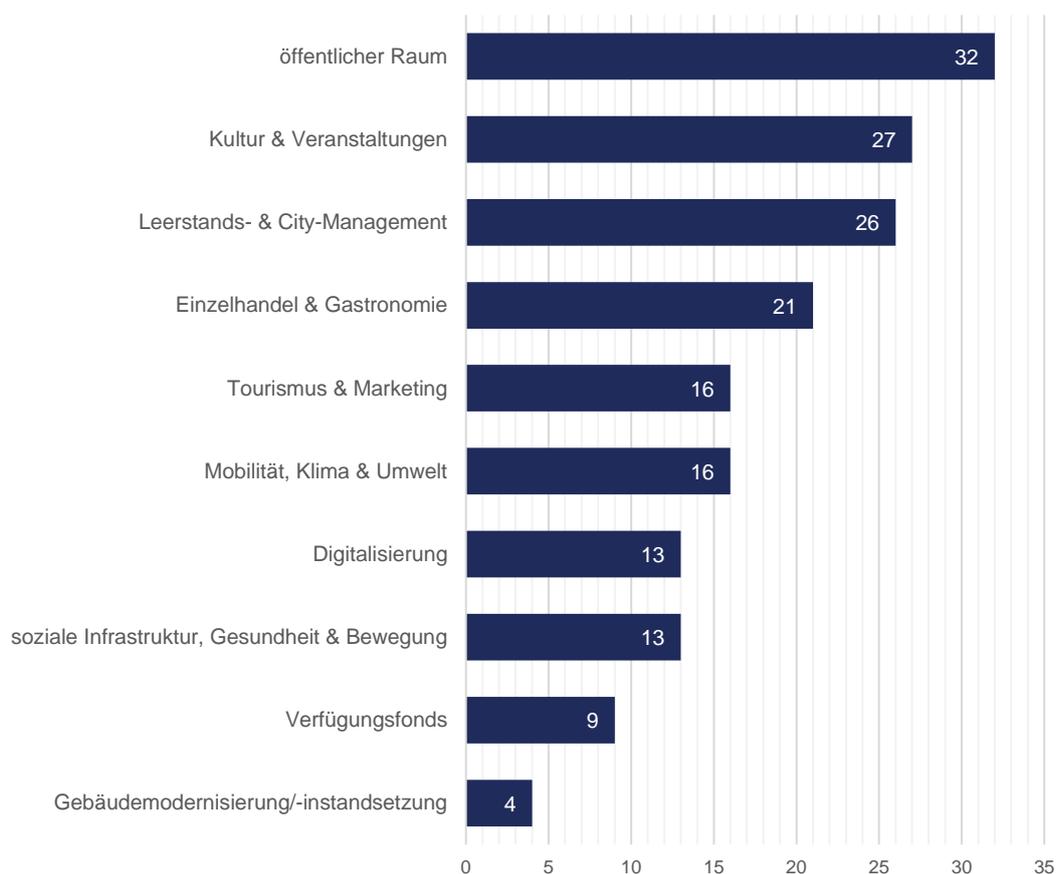
Die Investitionsbedarfe waren erwartungsgemäß hoch. Je Zielgebiet konnten maximal 500.000 Euro beantragt werden. 18 Anträge über mehr als 400.000 Euro wurden bewilligt und damit rund 70 % des verfügbaren Budgets von diesen Programmkommunen abgeschöpft. Mit den verbliebenen rund 4 Millionen Euro wurden insgesamt 23 weitere Vorhabenträger gefördert, wobei hier der Schwerpunkt auf Zuwendungsbedarfen von bis zu 200.000 Euro lag. Die Verteilung zeigt, dass bei Förderantragstellung neben größeren und kostenintensiven auch kleinteilige Maßnahmen von den Programmkommunen als relevant eingestuft wurden.



*Verteilung der Förderbeträge*

Die Handlungsfelder, auf die sich die Programmkommunen in der Antragstellung fokussierten, befassten sich v. a. mit dem öffentlichen Raum, Veranstaltungen und dem Umgang mit Leerständen in den Innenstädten und Zentren. Verfügungsfonds und gebäudespezifische Maßnahmen spielten eine eher nachrangige Bedeutung.

*Handlungsfelder der Programmkommunen*



### 3. Monitoring und Programmevaluation

#### 3.1. Zweiphasige Evaluation

Mit dem Monitoring sollten die Wirksamkeit der Maßnahmen und die kurz- und langfristigen Effekte des Förderprogramms im Hinblick auf die Stärkung der Innenstädte und Zentren eruiert werden. Dazu wurden in der ersten Phase zur Halbzeit des Innenstadtprogramms im März/April 2023 alle 38 geförderten Kommunen anhand eines standardisierten Fragebogens befragt. Insgesamt wurden in der sogenannten Halbzeitevaluation 38 bewilligte Anträge (von insgesamt 41 Anträgen) mit 213 Maßnahmen erfasst. Die Ergebnisse wurden in einem Zwischenbericht zusammengeführt und auf der Halbzeitkonferenz vorgestellt.



Vorstellung der Ergebnisse bei der Halbzeitkonferenz am 08.05.2023 in Kiel (Foto: Jonas Makoschey)

Eine zweite Evaluationsphase erfolgte zu Projektende (Oktober/November 2024). Im Fokus der Abschlussevaluation standen neben den Wirkungsweisen und Effekten der Maßnahmen, die Frage nach den Herausforderungen bei der Maßnahmenumsetzung und ob eine Verstetigung der geförderten Maßnahmen auch über die Programmlaufzeit hinaus erfolgt.

### 3.2. Indikatoren-Set und Vorabevaluation

Als Grundlage der Programmevaluation war zunächst ein geeignetes Indikatoren-Set zu entwickeln, welches bestimmte Anforderungen erfüllen sollte. Hierzu zählen u. a. folgende Faktoren:

- die Daten müssen zu unterschiedlichen Zeitpunkten (Projektbeginn, Projektabschluss) verfügbar sein
- der Aufwand für die Datenrecherche muss durch die Kommunen leistbar sein
- die Daten aus unterschiedlichen Kommunen bzw. Fördergebieten sollten vorhanden und miteinander vergleichbar sein
- die Daten sollten Rückschlüsse auf die Wirkungsweise der Maßnahmen ermöglichen.

Häufig werden quantitative Indikatoren, also bspw. Besucherfrequenzdaten, Anzahl von Veranstaltungen oder Angaben zur Zahl der Leerstände, zur Effizienzmessung herangezogen. Rein quantitative Daten sind jedoch nur bedingt geeignet, um Aussagen zur Wirkungsweise von Maßnahmen zu ermitteln, da sich für zahlreiche Maßnahmen, wie z. B. die Stärkung der lokalen Netzwerk- und Kooperationsstrukturen, Veranstaltungen

oder Konzepte, quantitative Indikatoren kaum anwenden lassen. Zudem verfügen die meisten Kommunen über keine eigene Datenerfassung, welche für einen quantitativen Vergleich herangezogen werden könnte (z. B. Leerstandserfassung, Frequenzmessung, Anzahl an Sitzmöbeln).

Um die Befragungsinhalte, das Befragungsdesign und die richtigen Ansprechpersonen zu identifizieren, wurde im Sommer 2022 ein Befragungs-Testlauf bei allen Programmkommunen durchgeführt. Diese Vorevaluation diente auch der Definition geeigneter und messbarer Indikatoren. Dabei zeigte sich, dass die Wirkungen des Innenstadtprogramms in erster Linie über qualitative Bewertungen durch die Programmverantwortlichen eingeschätzt werden können. Mit den Erkenntnissen aus der Vorevaluation wurde ein Indikatoren-Set entwickelt, welches eine Kombination aus quantitativen und qualitativen Indikatoren umfasst und mit dem die Programmumsetzung, die Zielerreichung, die Wirkungsweise und der Umsetzungsprozess beurteilt werden können.



*Indikatoren-Set zur  
Evaluation des Innen-  
stadtprogramms  
Schleswig-Holstein*

### 3.3. Ablauf und Eckdaten zur Abschlussevaluation

Die Abschlussevaluation umfasste eine Vollbefragung zu 39 bewilligten Anträgen in 36 Kommunen<sup>1</sup>. Die Befragung erfolgte per E-Mail mit einer standardisierten Abfragemaske im Excel-Format. Der Befragungszeitraum reichte vom 24.09.2024 bis 01.11.2024, der abgefragte Stand der Maßnahmenumsetzung war der 20.09.2024. Im Befragungszeitraum wurde ein Rücklauf zu insgesamt 28 bewilligten Anträgen in der Evaluation erfasst. Davon war in einer Kommune (Stadt Preetz) die Maßnahme bereits zur Halbzeitevaluation abgeschlossen. Hier wurden die entsprechenden Ergebnisse auch für die Abschlussevaluation verwendet. In 4 weiteren Kommunen konnte auch ohne Übermittlung der Abfragemaske der Umsetzungsstand der Maßnahmen ermittelt werden, so dass rund 200 Einzelmaßnahmen in die Auswertung eingegangen sind.

In einem weiteren Schritt wurden zur vertiefenden Bewertung der Umfrageergebnisse persönliche Interviews zu Organisation und Umsetzung der Maßnahmen durchgeführt. Hierfür wurden unter der Maßgabe einer möglichst breiten Streuung der Zentralität (Oberzentrum, Mittelzentrum, Unterzentrum) und der räumlichen Verortung 5 Kommunen ausgewählt. Die jeweiligen Interviews erfolgten mit bis zu zwei verantwortlichen Personen aus der Verwaltung und/oder eines mit der Programmumsetzung vor Ort beauftragten Dienstleisters.

*schriftliche und  
persönliche Befragung*

Den Interviewpartnerinnen und -partnern wurde die Vertraulichkeit der Gesprächsinhalte zugesichert, daher findet sich hierzu in dieser Ergebnisdokumentation keine gezielte Auswertung. Die aus den Gesprächen gewonnen Erkenntnisse fließen indirekt in die nachfolgend dargestellten Befragungsergebnisse ein.

## 4. Ergebnisse der Befragungen

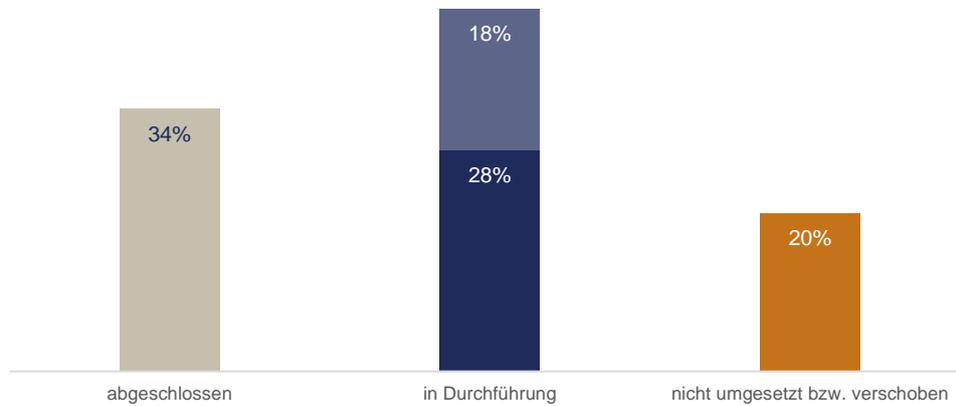
### 4.1. Umsetzungsstand der Maßnahmen

Etwa 80 % der Maßnahmen waren entweder bereits zum Stichtag 20.09.2024 abgeschlossen oder befanden sich noch in Durchführung und wurden im vierten Quartal 2024 bzw. zum 31.12.2024 planmäßig abgeschlossen. Jede fünfte Maßnahme wurde nicht in der ursprünglich beantragten Form umgesetzt, sondern abgewandelt oder nicht weiterverfolgt. In diesen Fällen wurden Fördermittel meist in andere Maßnahmen verschoben. Einzelne Kommunen haben Fördermittel vollständig oder teilweise zurückgegeben, da die geplanten Maßnahmen nicht oder nur teilweise umgesetzt werden konnten. Abgesehen von pandemiebedingten Maßnahmen, die mit dem Auslaufen der Lockdowns nicht mehr relevant waren (z. B. Hygienekonzepte für Veranstaltungen), lässt sich aus den Ergebnissen kein Maßnahmentyp herausgreifen, der aufgrund seiner Beschaffenheit besonders häufig nicht umgesetzt wurde. Vielmehr sind Maßnahmen aus individuellen Gründen in den jeweiligen

---

<sup>1</sup> Im Vergleich zur Zwischenevaluation wurden 2 Kommunen nicht mehr in die Befragung eingebunden. Hier wurden nur Teile bzw. keine Maßnahmen im Rahmen des Förderprogramms umgesetzt.

Kommunen nicht umgesetzt worden, da sie nicht wie ursprünglich geplant umsetzbar oder für die Innenstadtentwicklung nicht mehr relevant waren.



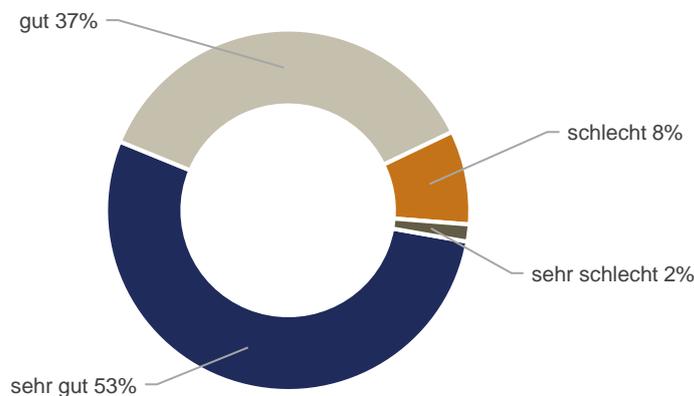
**Frage:**

Wie ist der Umsetzungsstand der geförderten Maßnahmen in ihrer Kommune?

Abfrage Abschluss-evaluation (n=183): 18% der 46% in Durchführung befindlichen Maßnahmen sind regelmäßig auf die Programm-laufzeit begrenzt (z. B. Projektfonds oder Personalstellen).

## 4.2. Umsetzungsprozess

Die Frage „Wie verlief der Umsetzungsprozess in Ihrer Kommune?“ beantworteten mehr als die Hälfte aller Befragungsteilnehmer und -teilnehmerinnen mit gut bis sehr gut. Die Analyse zeigt, dass Maßnahmen mit kurzfristigen Erfolgen (sichtbare Veränderungen, greifbare Ergebnisse) auch als gut umsetzbar wahrgenommen wurden. Dazu zählen die Durchführung von Veranstaltungen oder die Installation neuer Möblierungs- oder Dekorationselemente im öffentlichen Raum. Der Umgang mit Leerständen, die Netzwerkarbeit oder auch die Erarbeitung von Konzepten und Strategien hingegen wurden eher als herausfordernd in der Umsetzung empfunden.



**Frage:**

Wie gestaltete sich der Umsetzungsprozess der jeweiligen Maßnahmen?

### 4.3. Herausforderungen bei der Programmumsetzung

Die größten Herausforderungen bei der Programmumsetzung lagen in bürokratischen Anforderungen sowie verwaltungsseitigen Hürden. So war der Förderzeitraum von 2 Jahren aus Sicht vieler befragter Kommunen zwar ausreichend für die Umsetzung von Ad-hoc-Projekten, aber zu kurz, um erforderliche strukturelle Veränderungen anzustoßen oder um komplexe Projekte umzusetzen.

Besonders in der Anfangsphase, aber auch während der gesamten Programmlaufzeit, waren immer wieder inhaltliche Anpassungen der Förderprojekte erforderlich. Einerseits waren etwa pandemiebedingte Hygienevorschriften nicht mehr relevant, andererseits wurden Fördermittel für Maßnahmen beantragt, die nicht mehr oder nur bedingt den tatsächlichen Erfordernissen der lokalen Innenstadtentwicklung entsprachen. Aufgrund des sogenannten „Windhundprinzips“ mussten seinerzeit Förderanträge eilig erstellt werden – den Kommunen fehlte es zu diesem Zeitpunkt teilweise an einer konkreten Einschätzung der Ausgangslage. Anderenorts haben sich aufgrund fehlender personeller Ressourcen, eines zu geringen Projektbudgets oder auch mangelndem politischen Rückhalts einige Projekte als nicht umsetzbar herausgestellt.

Hinzu kam, dass sich die Rahmenbedingungen mit dem Angriffskrieg auf die Ukraine, der Energiekrise sowie den allgemeinen Preissteigerungen drastisch verändert haben. Themen wie Energieeinsparung und Klimaanpassung standen plötzlich im Fokus, ebenso Fragen der Unterbringung und Integration von Geflüchteten. Auf völlig neue Themen und Aufgabenstellungen musste schnell reagiert werden. Das führte dazu, dass zahlreiche Kommunen während der Programmlaufzeit notwendige Anpassungen an einzelnen Maßnahmen und Projekten vornahmen oder diese sogar völlig verwarfen. In der Folge wurden neue Projekte entwickelt und Förderbudgets verschoben. Es kam dadurch zwar zu zeitlichen Verzögerungen, aber auch zu notwendigen Anpassungen der beantragten Projekte.

Auf der anderen Seite waren es verwaltungsinterne Hürden, die einer schnellen Umsetzung des Programms entgegenstanden. Tempo und Schlagkraft des verwaltungsseitigen Agierens konnten häufig den neuen Herausforderungen und Aufgaben nicht gerecht werden. Die Bereitstellung personeller und fachlicher Kapazitäten war für viele Kommunen die größte Herausforderung. Doch nicht nur die Ressourcen innerhalb der Verwaltung waren ein hemmender Faktor, sondern auch die Besetzung der neuen Positionen für Innenstadt- und Leerstands- bzw. Flächenmanager mit qualifiziertem Personal oder geeigneten Dienstleistern. Hinzu kamen vielerorts Personal- und Politikwechsel (z. B. wegen der Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein im Mai 2023), sodass die erforderliche Kontinuität in der Programmbearbeitung nicht gewährleistet war.

Erschwerend waren aus Sicht der Kommunen auch verwaltungsinterne Abstimmungen und ein Mangel an fachbereichsübergreifender Zusammenarbeit. Dazu kam, dass die meisten Projekte experimentellen Charakter hatten und eine Blaupause fehlte – Projektfahrpläne waren erst im Dialog mit neuen Partnern zu entwickeln.

Eine große Hürde – inhaltlich wie zeitlich – waren auch vergaberechtliche Fragestellungen im Rahmen von Ausschreibungsverfahren. Dies galt v. a. dann, wenn die Verfahren nicht durch die Verwaltung selbst, sondern durch (teilweise fachfremde) Dritte, bspw. das (Innen-) Stadtmanagement, durchgeführt werden sollten. Insbesondere in kleineren Kommunen kam es dadurch zu deutlichen Verzögerungen in der Projektumsetzung.

*Herausforderungen bei der Umsetzung*

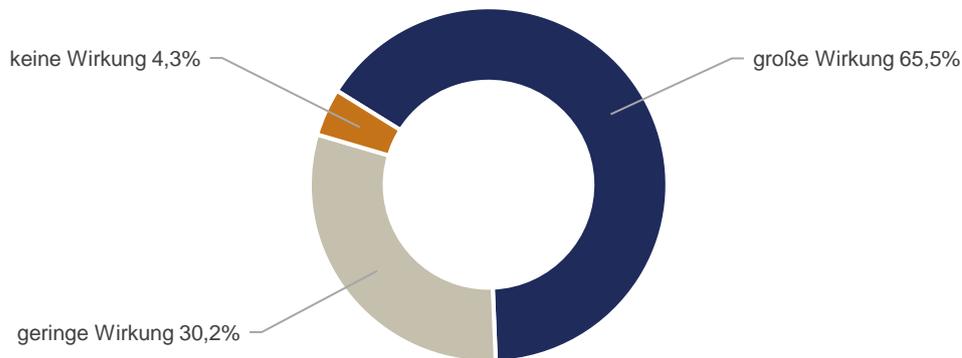


Kommunikations- und Abstimmungsprozesse mit den lokalen Akteuren wurden im Rahmen der Programmumsetzung neu aufgebaut und vorhandene Kontakte wurden intensiviert. Die Bildung von projektbegleitenden Lenkungsgruppen trug dazu bei, lokale Akteure mit Vertretern und Vertreterinnen der Verwaltung und Politik regelmäßig in den Austausch zu bringen. Kontakte zu relevanten Stakeholdern, wie bspw. den Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern, wurden gezielt aufgenommen. Doch der Aufbau und die dauerhafte Pflege von Netzwerken und Akteursbeziehungen sind enorm zeitintensiv und erfordern für eine Kommunikation auf Augenhöhe besondere persönliche und fachliche Kompetenzen im Umgang mit den unterschiedlichen Akteursgruppen und teilweise divergierenden Interessenslagen.

#### **4.4. Wirkung der Maßnahmen**

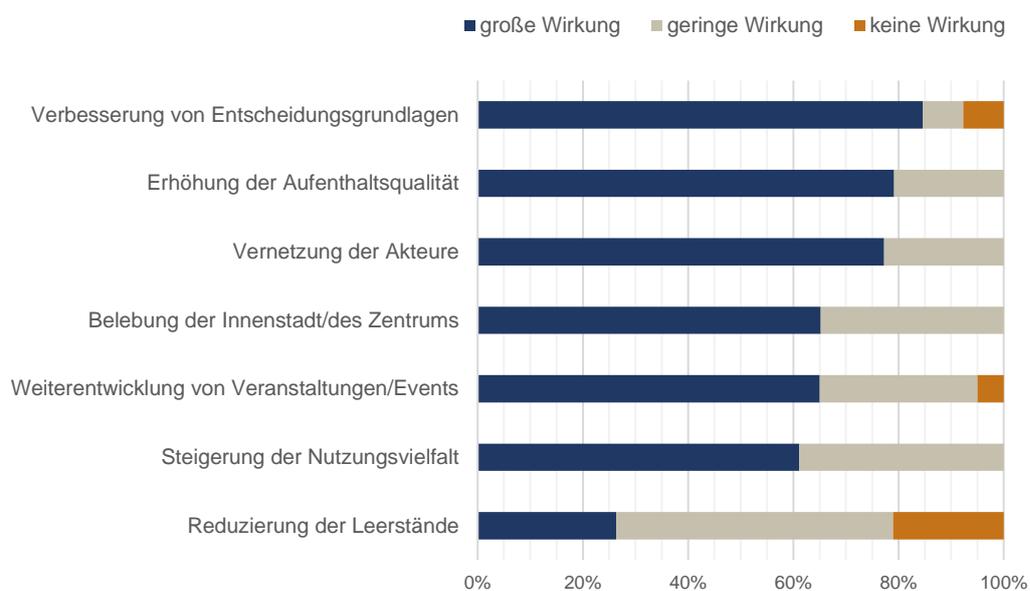
Mit den umgesetzten Maßnahmen wurden viele positive Impulse gesetzt. Auf die Frage "Wie bewerten Sie die Wirkung Ihrer Maßnahmen in Bezug auf die folgenden Aspekte Ihrer Innenstadt/Ihres Zentrums?" gaben zwei Drittel der befragten Kommunen an, dass das Förderprogramm eine positive Wirkung in punkto Verbesserung von Entscheidungsgrundlagen und Akteursvernetzung erzielt hat, aber auch Verbesserungen der Aufenthaltsqualität und von Innenstadtveranstaltungen waren deutlich spürbar und haben zu einer Belebung der Innenstädte und Zentren beigetragen.

Wirkung der geförder-  
ten Maßnahmen  
(Mittelwert)



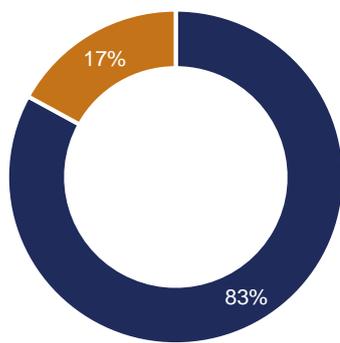
Die Reduzierung von Leerständen mit der Anmietung von Gewerbeflächen durch die Kommunen und eine Weitervermietung zu reduzierter Miete ist hingegen vielerorts nicht so erfolgreich gelungen, wie erhofft. Eigentümer und Eigentümerinnen müssen zum Mitwirken und Investieren bereit sein, innovative Nutzungskonzepte müssen identifiziert werden und die politischen Akteure müssen die finanzielle Förderung neuer Konzepte mittragen. Dabei waren neben den einschlägigen Verwaltungsvorschriften auch politische Fragestellungen zu klären. Zudem ist die Umnutzung einer Ladenfläche in eine gastronomische oder kulturelle Nutzung, ein Büro oder Wohnung an zahlreiche Vorgaben geknüpft und mit baulichem Aufwand und Investitionen verbunden. Die Realisierung dieser Maßnahmen bedarf i. d. R. langwieriger genehmigungsrechtlicher Prozesse. Das Programm hat deutlich gezeigt, dass ohne eine intensive Begleitung und fachliche Beratung der Eigentumsparteien und der Nutzungsgruppen durch ein aktives Flächenmanagement die Erfolgsaussichten für eine Bestandsumnutzung begrenzt sind.

**Frage:**  
Wie bewerten Sie  
die Wirkung Ihrer  
Maßnahmen in Bezug  
auf die folgenden  
Aspekte Ihrer Innen-  
stadt/Ihres Zentrums?



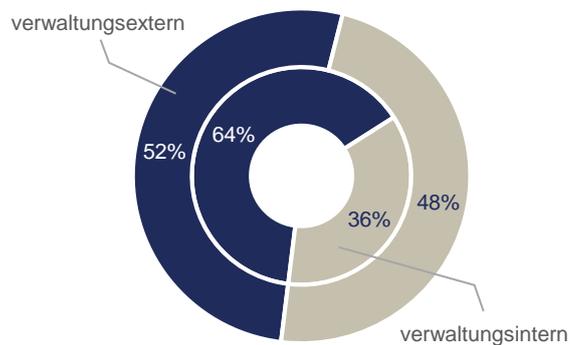
## 4.5. Kurz- und langfristige Effekte der Maßnahmen

Zur Einschätzung der Wirkungsweisen des Förderprogramms wurden die kurz- und langfristigen Effekte, welche in den Kommunen ausgelöst wurden, zu Grunde gelegt. Zentrale Fragestellungen waren z. B. ob Know-how aufgebaut, die Vernetzung mit Akteuren in der Kommune oder zu Akteuren außerhalb der Kommune verbessert wurde oder ob die Wahrnehmung für die Belange der Innenstadt gesteigert und Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse innerhalb der Verwaltung und Politik verbessert werden konnten.



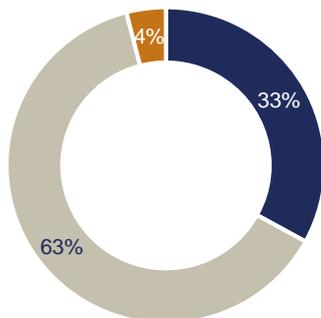
zusätzliches Know-how

■ ja ■ nein



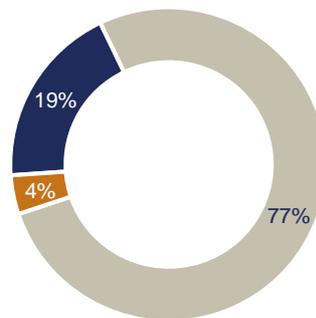
Vernetzung

■ positiv ■ unverändert



Wahrnehmung für Belange  
Innenstadt/Zentrum

■ Aufmerksamkeit schon immer hoch  
■ Aufmerksamkeit gestiegen  
■ unverändert



Kommunikation  
Verwaltung/Politik

■ positiv ■ unverändert ■ negativ

**Frage:**  
Wie bewerten Sie die kurzfristigen Effekte der Maßnahmen in Ihrer Kommune während der Programmlaufzeit?

Aus Sicht der Programmkommunen hat das Förderprogramm dazu beigetragen, zusätzliches Know-how aufzubauen. Der Erkenntnisgewinn über die Umsetzung und Wirkungsweise von Projekten, also „Was funktioniert wie und mit wem?“ und „Was hat positive Wirkung für die Belebung der Innenstadt?“ wird für die Ausgestaltung der zukünftigen Innenstadtentwicklung sehr hilfreich sein.

Auch die lokalen und regionalen Akteursnetzwerke konnten spürbar verbessert werden. Besonders wertvoll ist dies für die Beziehungen zwischen Verwaltung, Politik und City- bzw. Stadtmanagement, indem sich die handelnden Personen (besser) kennengelernt und mehr Verständnis für die Belange des Gegenübers bzw. für die Bedarfe der Innenstadt entwickelt haben. So kam es v. a. zu einer Professionalisierung in punkto Kommunikation und Management der unterschiedlichen Akteure. Die von vielen Kommunen für die kurzfristige Umsetzung von Maßnahmen als Herausforderung angesehene Initiierung von Akteursnetzwerken wird durch die Befragten also zugleich als langfristiger Gewinn angesehen.

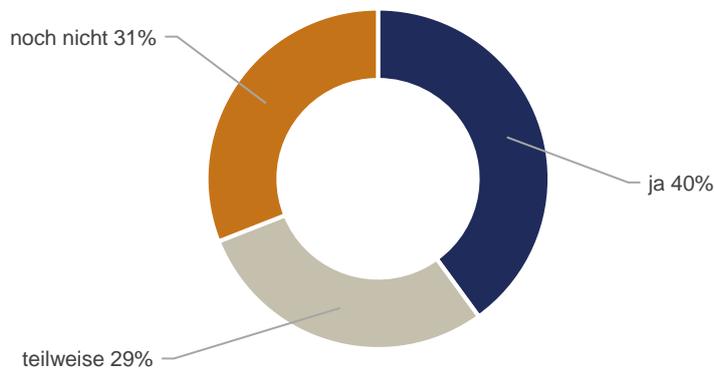
Zusätzlich war der regelmäßige Erfahrungsaustausch mit anderen Programmkommunen im Rahmen der digitalen INNENSTADTTALKS ein hilfreiches Instrument, genauso wie der direkte Austausch mit den Ansprechpersonen beim MIKWS und der IB.SH. Auch hier konnten wertvolle Netzwerke aufgebaut oder intensiviert werden.

Gleichwohl blieben die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse von Verwaltung und Politik überwiegend unverändert. Wichtige strukturelle Veränderungen wurden kaum angestoßen; dafür wäre aus Sicht der befragten Programmkommunen mehr Zeit erforderlich gewesen.

Mit Blick auf die langfristigen Effekte, also solche, die über die Programmlaufzeit hinaus Wirkung entfalten, zeigt sich, dass die Befragten von einer erhöhten Wahrnehmung für die Innenstadt bzw. das Zentrum ausgehen. Gleiches gilt für die Verstetigung von Netzwerkstrukturen. Die Bewertung der langfristigen Effekte fiel insgesamt fast ausnahmslos positiv aus.

#### **4.6. Verstetigung und künftige Finanzierung von Maßnahmen**

In den 28 Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, sollen rund 40 % (knapp 60) der Maßnahmen fortgesetzt werden, für 22 % der Maßnahmen wurde die Verstetigung zum Zeitpunkt der Befragung noch geprüft. Einschränkend ist anzumerken, dass zu den Maßnahmen, die verstetigt werden sollen, auch Anschaffungen wie Sitzmöbel, Beleuchtung, Pflanzkübel, Dekorationselemente, neue Beschilderungen oder Social Media-Projekte zählen, welche ohnehin bei den Kommunen verbleiben. Voraussichtlich werden 5 der teilnehmenden Kommunen die Personalstellen für das City- und Flächenmanagement verstetigen (von 19 Fördermaßnahmen insgesamt). Auch einige der neu initiierten Nutzungskonzepte zur Belebung von leerstehenden Ladenflächen konnten in unbefristete Mietverträge überführt werden und tragen damit dauerhaft zur Stärkung des Nutzungsmix der Zentren bei.



**Frage:**  
Ist die Finanzierung von Maßnahmen, welche über die Programmlaufzeit hinaus verstetigt werden, gesichert?

Bei einem Großteil der Maßnahmen, die verstetigt werden sollen, ist die Finanzierung zumindest teilweise gesichert. Dabei kommen in erster Linie kommunale Mittel oder andere Fördermittel (80 %) zum Einsatz. Nur etwa 20 % der Projekte werden mit privater Beteiligung fortgesetzt.

## 5. Erfahrungsaustausch und landesweites Netzwerk

Das Innenstadtprogramm wurde als unbürokratische und schnelle Hilfestellung seitens des Landes Schleswig-Holstein aufgestellt und hatte hinsichtlich des niedrigschwelligen Hilfsangebots großen Erfolg. Hilfreich waren neben der flexiblen Programmausgestaltung auch die ergänzenden Angebote zur Netzwerkbildung. Über 100 Vertreterinnen und Vertreter aus Städten und Gemeinden sowie zahlreiche Interessierte folgten der Einladung des MIKWS und nahmen an der Halbzeitkonferenz am 8. Mai 2023 in der Wunderino-Arena in Kiel teil. Den Veranstaltungstag nutzten viele zum persönlichen Austausch und informierten sich über innovative Lösungsansätze zur Revitalisierung der Innenstädte und Zentren.



Impressionen von der Halbzeitkonferenz (Fotos: Jonas Makoschey)



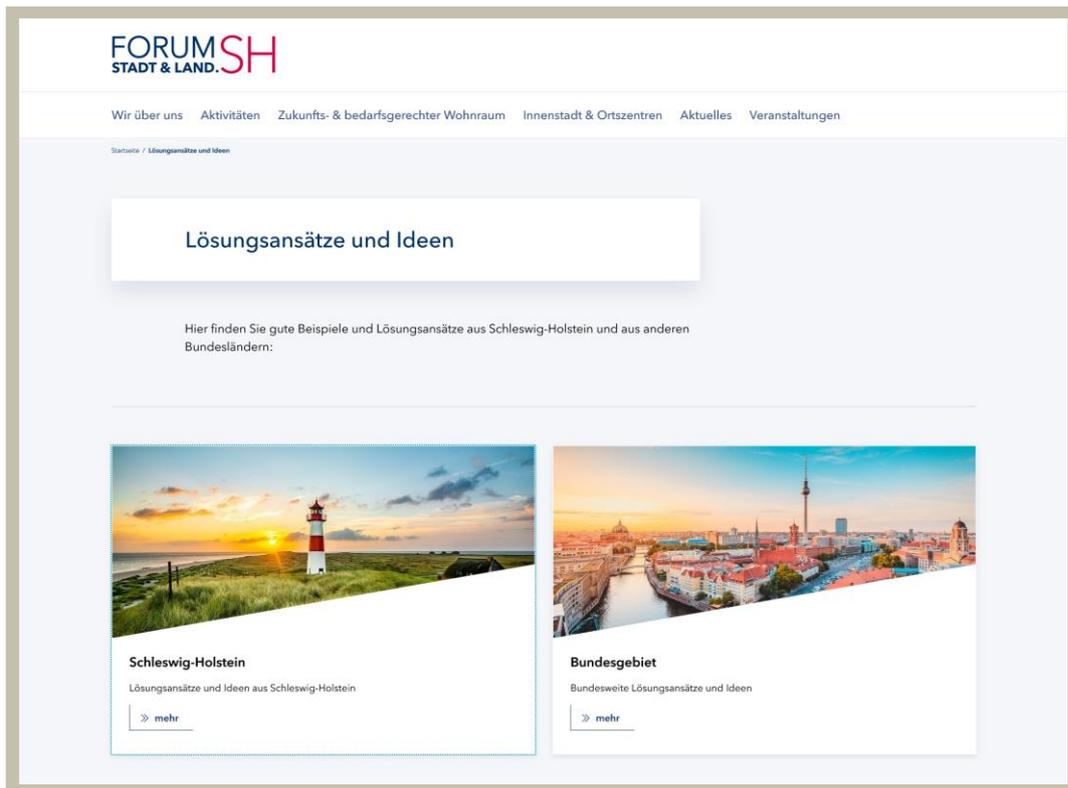
Mit der digitalen Veranstaltungsreihe INNENSTADTTALK wurde programmbegleitend eine Plattform für den informellen Austausch und das Netzwerken etabliert. Im INNENSTADTTALK wurden alle drei Monate Projekte und Lösungsansätze von den Programmkommunen vorgestellt und diskutiert. Das Format hat sich sehr gut etabliert und wurde von den Akteuren regelmäßig nachgefragt. Es bildete zudem eine gute Plattform für die gezielte Aus- und Weiterbildung derjenigen, die sich in den jeweiligen Kommunen mit den Fragen der Transformation der Innenstädte befassten. Der Aufbau und die Pflege des landesweiten Netzwerks für die Programmkommunen – und ab Sommer 2023 auch geöffnet für alle Kommunen und Stadtakteure im Land Schleswig-Holstein – war eine wichtige Säule des Innenstadtprogramms.

 <p>30.03.2023 von 09:30-10:30 Uhr</p> <p><b>Innenstadttalk #4</b></p> <p>Beim 4. Innenstadttalk wurden wieder Erfahrungsberichte aus den Kommunen (Flensburg und Schleswig) präsentiert und das Begleitbüro, die BIG Städtebau GmbH, stellte zentrale Erkenntnisse und Tipps aus der Programmumsetzung vor.</p>	 <p>12.10.2023 von 9.30 bis 11.00 Uhr</p> <p><b>Innenstadttalk #7</b></p> <p>Nach dem Motto „Fit für die zweite Halbzeit“ wurden beim #7 Innenstadttalk Beispiele präsentiert, wie mit guten Ideen, die mit überschaubarem Aufwand umgesetzt werden können, schnell frischer Wind in die Innenstadt gebracht wird. Es sprachen Manuela Kase, Geschäftsführerin Stadtmarketing Elmshorn e.V., Enrico Thoma, Innenstadtmanger in Malente und Jan Welge, Innenstadtmanger in Glückstadt.</p>	 <p>04.07.2024</p> <p><b>Innenstadttalk #10</b></p> <p>Beim Innenstadttalk#10 vom 4. Juli sind wir auf eine der drängendsten Fragen bei der nachhaltigen Innenstadtentwicklung eingegangen: Wie kann ein aktivierendes Flächenmanagement aussehen und welche Potentiale ergeben sich dadurch? Hierzu haben wir zwei inspirierende Inputs aus Lübeck (Gesa Pape zum Projekt ÜBERGANGSWEISE) und Itzehoe (Mirko Heim zu seiner Rolle als Flächenmanager) gehört.</p>
---	--	--

Screenshots Veranstaltungssammlung INNENSTADTTALK auf [forumstadtundland.sh/unterseiten/innenstadttalks/](http://forumstadtundland.sh/unterseiten/innenstadttalks/) (abgerufen 17.01.2025)

## 6. Best Practice Pool

Der Best Practice Pool bietet Inspiration und wichtige Hilfestellung für die Projektumsetzung. Hier findet sich eine Sammlung von Lösungsansätzen aus den Programmkommunen in Form von kompakten Projektsteckbriefen. Neben diesen Beispielen aus Schleswig-Holstein finden sich auch Links zu bundesweiten Best Practice-Sammlungen.



*Screenshot Best Practice Pool auf [forumstadtland.sh/loesungsansaeetze-und-ideen/](http://forumstadtland.sh/loesungsansaeetze-und-ideen/) (abgerufen am 17.01.2025)*

## 7. Zentrale Erkenntnisse aus dem Innenstadtprogramm

Mit Unterstützung des Innenstadtprogramms wurden in fast 40 Städten und Gemeinden des Landes Schleswig-Holstein zahlreiche neue Projekte und Maßnahmen realisiert und damit positive Impulse für die Belebung der Innenstädte gesetzt. Das Programm hat in einer äußerst herausfordernden Zeit den Fokus auf die Innenstädte und Zentren gelenkt und damit eine hohe Wahrnehmung und ein nachhaltig verändertes Bewusstsein für die Belange der Innenstädte und Zentren erreicht. Viele Maßnahmen wären ohne die schnelle und unbürokratische finanzielle Unterstützung nicht möglich gewesen. Gerade kleine Kommunen wurden mit Hilfe des Förderprogramms in die Lage versetzt, ihre Ortszentren in den Fokus zu rücken und Maßnahmen wie ein Citymanagement oder ein Handlungskonzept in Angriff zu nehmen. Größere Kommunen konnten mit Unterstützung des Programms in Reallaboren neue Projekte und Strategien erproben und deren Wirkungsweisen testen.

Das Förderprogramm hat zu einer Professionalisierung aller handelnden Akteure geführt. Der Aufbau von zusätzlichem Know-how und der Erkenntnisgewinn über die Wirkungsweisen von Projekten, die nachhaltig zur Belebung der Zentren beitragen können, waren enorm. Die Initiierung bzw. Intensivierung von Netzwerken und die positiven Effekte auf die Beziehungen zwischen Verwaltung, Politik, City- bzw. Stadtmanagement und lokalen Akteuren werden von den Programmbeteiligten als langfristiger Gewinn gesehen. Der regelmäßige Erfahrungsaustausch mit anderen Programmkommunen und städtischen Akteuren im Land Schleswig-Holstein über die INNENSTADTTALKS war ein hilfreiches Instrument, ebenso wie der direkte Austausch mit den zuständigen Personen im MIKWS und der IB.SH. Auch hier konnten wertvolle Netzwerke aufgebaut bzw. intensiviert werden.

Dennoch war das Sofortprogramm eine große Herausforderung für die Städte und Gemeinden und es wurden im Zuge der Programmumsetzung auch Schwachstellen, v. a. aufgrund fehlender personeller und fachlicher Ressourcen offenbart. Häufig sind die komplexen Belange der Innenstadt- bzw. Zentrenentwicklung nicht ausreichend im Verwaltungshandeln und bei den politischen Akteuren verankert, was die Handlungsmöglichkeiten einschränkt.



So besteht durchaus die Gefahr, dass die Wirkung des Innenstadtprogramms nachlässt, sobald keine finanziellen Mittel zur Verstetigung der Projekte zur Verfügung stehen, die neu geschaffenen Personalstellen wieder abgebaut werden und somit kein „Kümmerer“ mehr vor Ort ist und eine langfristig angelegte Innenstadtstrategie fehlt. Bei der Analyse der wesentlichen Handlungsfelder, die von den Programmkommunen umgesetzt wurden, zeigt sich dementsprechend ein differenziertes Bild hinsichtlich der Wirksamkeit und der langfristigen Effekte:

- Konzepte und Strategien sind eine wichtige Handlungsgrundlage für zielgerichtetes und effizientes Handeln. Häufig fehlen jedoch die personellen und finanziellen Ressourcen zur Umsetzung der entwickelten Strategien. Umgekehrt bremst das Fehlen einer strategisch-konzeptionellen Handlungsgrundlage die Innenstadtentwicklung, da ein mit den Innenstadtakteuren entwickelter und politisch legitimer Handlungsleitfaden mit realistischen Zielen und Maßnahmen, geordnet nach Prioritäten, Zuständigkeiten und Finanzierungsmöglichkeiten, fehlt und Projekte erst mit den Akteuren vor Ort entwickelt und dafür politische Beschlüsse herbeigeführt werden müssen.
- Zahlreiche neue Veranstaltungsformate (z. B. Beachclubs, Märkte) und kulturelle Events (Musikveranstaltungen, Inszenierungen) wurden etabliert, bestehende Formate optimiert und in der Öffentlichkeit positiv wahrgenommen. Vielerorts fehlen jedoch die organisatorischen und finanziellen Strukturen, um die Veranstaltungen auf gleichem Niveau weiterzuführen.
- Die Akzeptanz von Verfügungsfonds mit einem Umsetzungsbudget für Projektideen durch Bürgerinnen und Bürger oder Vereine und Initiativen blieb hinter den Erwartungen zurück. Der formale Aufwand für Antragstellung und Projektabwicklung stellte offenbar eine zu große Hürde dar.
- Es wurde viel in die Gestaltung des öffentlichen Raumes investiert, neue Sitzmöbel, Bepflanzungen, Beleuchtung oder Luftschmuck wurden angeschafft und damit eine hohe Sichtbarkeit und ein unmittelbarer Mehrwert für die Innenstadtbesucher geschaffen. Die Anschaffungen müssen sich jedoch dauerhaft in das Stadtbild und die vorhandene Möblierung einfügen und ihre Pflege und Instandhaltung muss langfristig gesichert sein.
- Die zusätzlichen Personalstellen waren eine große Hilfe, sofern die neuen City- und Flächenmanager in die Verwaltungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden wurden. Viele der neu geschaffenen Stellen werden jedoch nicht weitergeführt, der Mehrwert der bisherigen Arbeit und das Know-how gehen verloren.
- Durch die Umnutzung von Leerständen konnten neue Nutzungskonzepte erprobt werden. Einige Konzepte konnten erfolgreich etabliert und in langfristige Mietverträge überführt werden. Dennoch wurden die kommunalen Mietzuschüsse weniger in Anspruch genommen als erwartet. Dies liegt zum einen an der geringen Mitwirkungsbereitschaft der Eigentumsparteien, zum anderen an den erforderlichen Investitionen und genehmigungsrechtlichen Anforderungen. Deutlich wurde, dass die Überwindung von Leerstand nur mit intensiver Beratung und fachlicher Begleitung erfolversprechend ist.

- Durch die Bereitstellung finanzieller Mittel für die Umsetzung konkreter Projekte ist die Motivation der Akteure erwartungsgemäß gestiegen. Für zukünftige Projekte scheint es zielführender, den Fokus auf die eigentlichen MITmacher und die Profiteure einer attraktiven Innenstadt zu richten und Akteure projektbezogen einzubinden.
- Bauliche Maßnahmen ließen sich während der Programmlaufzeit aufgrund langwieriger Planungs- und Genehmigungsprozesse nur anstoßen.

Trotz der Herausforderungen während der Programmumsetzung ziehen die Programmkommunen durchweg ein positives Fazit, hier nur einige Beispiele:

*„Mit dem Programm wurde in unserem Ortszentrum viel bewegt, es gab sichtbare Erfolge.“*

*„Die Arbeit mit dem Innenstadtprogramm hat allen Spaß gemacht.“*

*„Wir erwarten auch langfristig eine positive Wirkung durch die vielen Ad-hoc Projekte.“*

*„Es stand endlich einmal Budget für die Umsetzung ganz konkreter Projekte zur Verfügung, was schnell zu hoher Sichtbarkeit und Wahrnehmbarkeit in der Stadtgesellschaft führte.“*

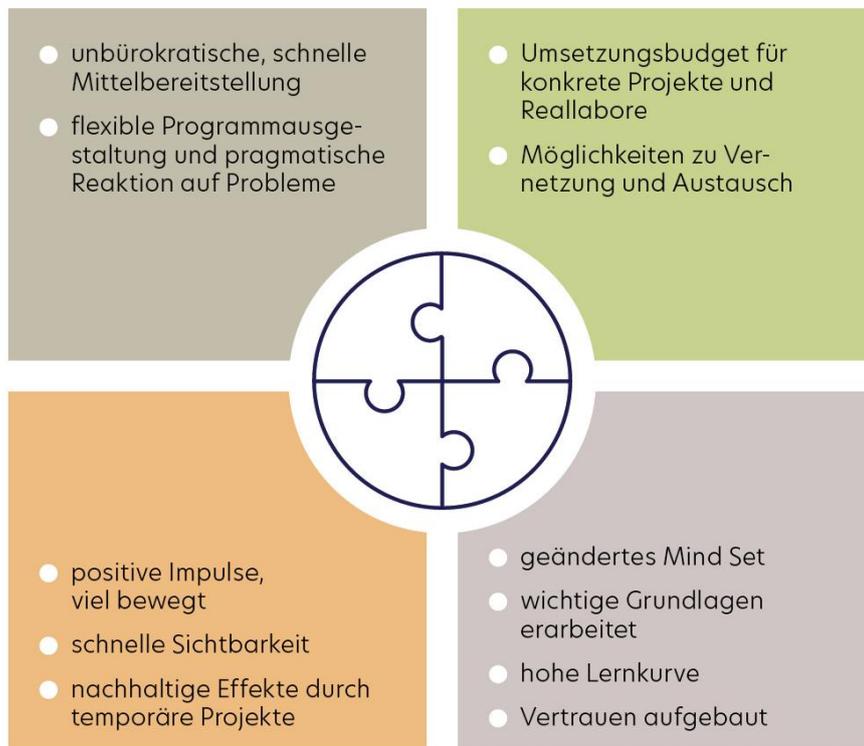
*„Man musste sich nicht in den langen Zeithorizonten von Konzepten und Rahmenplänen bewegen, sondern konnte Ad-hoc Projekte umsetzen.“*

*„Motivation der Akteure entsteht über Projekte! Langfristig nötige konzeptionelle Profilierungsprozesse profitieren nun von Vertrauen und Mitwirkungsbereitschaft infolge der Realisierung konkreter Maßnahmen.“*

*„Das Programm war eine großartige Hilfestellung, es hat geholfen Türen zu öffnen, aber es wurden auch Erwartungshaltungen geschürt.“*

Gerade auch kleinere Maßnahmen sind für einen langfristig angelegten Entwicklungsprozess nicht zu unterschätzen. Alle beteiligten Akteure haben im Rahmen der Umsetzung des Innenstadtprogramms viel gelernt, sich nachhaltig professionalisiert und stabile Netzwerk- und Kommunikationsstrukturen aufgebaut. Entscheidend ist, dass sich das Mindset der Akteure verändert hat und das Bewusstsein für die Handlungserfordernisse geschärft wurde. So ist davon auszugehen, dass auch über die Programmlaufzeit hinaus Prozesse zur Attraktivitätssteigerung der Innenstädte und Ortszentren in Gang gesetzt wurden – Wirkungen, die ohne das Innenstadtprogramm nicht möglich gewesen wären.

*Nachhaltiger Mehrwert  
des Innenstadt-  
programms*



## **8. Resümee: Was braucht die Innenstadt? Säulen einer nachhaltigen Transformation**

Wie können Städte und Gemeinden auf den Umbruch reagieren, der sich aus der Summe der großen Herausforderungen ergibt? Wie kann mit den permanenten Unwägbarkeiten umgegangen werden? Alle Verantwortlichen aus Verwaltung, Kommunal- und Landespolitik, Stadtgesellschaft, Wirtschaft und Staat brauchen ein gemeinsames Verständnis von der Schlüsselfunktion der Innenstädte und Zentren als gesellschaftliche Mitte und eine gemeinsame Agenda, um den Herausforderungen zu begegnen.

Aus den Erkenntnissen des Innenstadtprogramms Schleswig-Holstein lassen sich v. a. fünf Säulen einer resilienten Innenstadtentwicklung ableiten, die alle städtischen Akteure ansprechen und in die Verantwortung nehmen.



## AGILE VERWALTUNGSSTRUKTUR

Innenstadtentwicklung muss als „Chefsache“ mit entsprechender Priorität im Verwaltungshandeln und politischen Handeln verankert werden. Es bedarf einer „Kultur des Ermöglichs“, in der die Verwaltung als starke Partnerin und Ideengeberin agiert. Gleichzeitig kann die Komplexität der Innenstadtentwicklung nicht durch isoliertes Handeln einzelner Fachbereiche oder gar „nebenbei“ bewältigt werden. Vielmehr müssen die Ressourcen und Kompetenzen aller relevanten Fachbereiche (Stadtplanung, Bauen, Wirtschaftsförderung, Stadtmarketing, Ehrenamt, Senioren und Jugend, Bildung und Kultur bis hin zum Bauhof) kooperativ zusammenwirken. Denn Innenstadtentwicklung darf nicht isoliert betrachtet werden, sondern als integraler Bestandteil der gesamten Stadtentwicklung. Die Fülle der Aufgaben und die Last der Verantwortung sollten entsprechend auf mehrere Schultern verteilt werden.

## ZENTRALER PROJEKTMANAGER

Entscheidend ist ein Kümmerer für die Belange der Innenstadt, der mehr ist als ein Eventmanager. Als starke Persönlichkeit agiert der Kümmerer wie ein Projektmanager, ist fachlich versiert, Kenner des Verwaltungshandelns, Lotse, Moderator und Brückenbauer. Dabei ist er auf Augenhöhe in die Verwaltungsabläufe und Entscheidungen eingebunden. Um von den städtischen Akteuren ernst genommen zu werden, verfügt er über Entscheidungskompetenzen und ein Handlungsbudget.

## NEUE FINANZIERUNGSMODELLE

Mit dem Auslaufen der Innenstadtförderprogramme von Bund und Ländern sind neue, innovative Finanzierungsmodelle für die Innenstadtentwicklung gefragt. Ein Innenstadt-Businessplan, der auf einem mindestens dreijährigen Innenstadtentwicklungskonzept basiert, schafft Planungs- und Investitionssicherheit. Der Businessplan basiert auf drei Säulen: Weg von Kostenstellen hin zu einem gemeinsamen kommunalen Innenstadtbudget, der Einbindung geeigneter Förderprogramme und der Kofinanzierung durch privatwirtschaftli-

ches Engagement. Dabei können institutionalisierte Strukturen bspw. über selbstverpflichtende Quartiersgemeinschaften, Public-Private-Partnership-Modelle oder PACT-Initiativen den Beteiligten einen verpflichtenden Rahmen und Sicherheit verschaffen.

## **STARKE ALLIANZEN LOKALER AKTEURE**

Innenstadtentwicklung braucht ein starkes Bündnis aller Akteure und Profiteure einer attraktiven Innenstadt, dazu gehören private und institutionelle Immobilieneigentümer und -eigentümerinnen, der innerstädtische Handel und das Gewerbe, Bewohnende, Bildungs-, Kultur- und Tourismuseinrichtungen aber auch die großen Unternehmen im Gewerbegebiet. Grundlage für die Mitwirkungsbereitschaft der lokalen Stakeholder und Multiplikatoren sind tragfähige Allianzen, die von der Stadtverwaltung als Moderator und Ideengeber gesteuert werden. Dabei haben sich konkrete Projektbezüge als zielführender erwiesen als breite Beteiligungsaktionen, auch um Beteiligungsmüdigkeit und Überforderung ehrenamtlicher Akteure zu vermeiden.

## **INNENSTADTSTRATEGIE**

Die Innenstadtstrategie ist der rote Faden der Innenstadtentwicklung! Eine mit den relevanten Akteuren und der Stadtgesellschaft erarbeitete Handlungsgrundlage für Verwaltung, Politik, Träger, städtische Akteure und private Mitstreiter. Grundlage ist eine regelmäßige Analyse der Rahmenbedingungen, welche faktenbasierte Entscheidungen ermöglicht und damit die nebulöse Problemwahrnehmung einzelner Interessengruppen ersetzt. Realistische Ziele und umsetzbare Maßnahmen, ebenso wie die Benennung von Prioritäten und Verantwortlichkeiten bilden die Arbeitsgrundlage aller Verantwortlichen für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren. Die Innenstadtstrategie bildet die Grundlage für den Businessplan Innenstadt und ist somit auch finanziell untermauert. Entscheidend ist die politische Legitimation der Leitplanken, um unabhängig von Legislaturperioden und politischen Mehrheiten agieren zu können.